

UN EXAMEN GENERAL DE LAS SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES DE REDD+

INFORME DEL REPORTE

INTRODUCCIÓN

El programa USAID de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) comisionó la elaboración de este documento. Este documento no es una declaración de política y no refleja las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del gobierno de los Estados Unidos de América. El reporte fue elaborado para:

1. Crear la información que contribuirá a los debates internacionales sobre este tema por medio de la comparación y revisión sistemática de varios salvaguardas y estándares con el propósito de evaluar sus ventajas y desventajas relativas y determinar las “lecciones aprendidas” para mejoras futuras; y
2. Suministrar la información a USAID para el análisis interno de cómo optimizar sus propias políticas y prácticas para mejorar la solidez social de las iniciativas de REDD+.



ANTECEDENTES

La Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+ por sus siglas en inglés)¹ es una estrategia internacional que se enfoca en el manejo de los bosques para atenuar el cambio climático global. Con el potencial de operar a gran escala en los países en vía de desarrollo, REDD+ podría afectar la vida de cientos de millones de personas que dependen de los bosques.

Durante varios años se ha discutido las formas de evitar la deforestación bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Las implicancias medio ambientales y sociales de REDD+ (no relacionados con la captura de carbono), como los derechos y la mejora del nivel de vida de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales además de la conservación de la biodiversidad, se han convertido en aspectos cada vez más importantes en el diálogo internacional sobre REDD+. Gran parte del trabajo para identificar y evaluar las dimensiones sociales de REDD+ se ha enfocado en los salvaguardas y estándares. Aun cuando la mayoría de los salvaguardas y estándares todavía se encuentran en “proceso de desarrollo”, este informe es un estudio oportuno del estado de los mismos, las “lecciones aprendidas” hasta la fecha y las consideraciones para opciones futuras.

Los Sistemas de Salvaguardas y Estándares Revisados

Este informe revisó los siguientes sistemas de salvaguardas y estándares actualmente en uso o en desarrollo para REDD+, así como algunos estándares adicionales y sistemas de certificación que se están aplicando en ámbitos relacionados. Aun cuando todos estos acercamientos tienen en cuenta los estándares medio ambientales y sociales en conjunto, esta revisión se enfoca solamente en sus componentes sociales.

¹ El “+” en “REDD+” incluye el papel de conservación, manejo sostenible de los bosques y el aumento de la cantidad de carbón en los bosques.

Enfoques Multilaterales

1. **Salvaguardas de Cancún CMNUCC:** Las salvaguardas de CMNUCC REDD+ acordadas en 2010 serán las salvaguardas por defecto para el desempeño internacional. Bajo el programa CMNUCC, REDD+ debe ser diseñado para mantener estos estándares como un requerimiento absoluto mínimo de desempeño.

2. **Uso y adaptación de las salvaguardas del Banco Mundial por FCPF, FIP y GEF:** El enfoque del FCPF de las salvaguardas representa una adaptación de los requisitos ya establecidos por el Banco Mundial para todos sus proyectos. El Documento de Acta Constitutiva de FCPF y los documentos sobre el Enfoque Común a las Salvaguardas Sociales y Medio Ambientales para Múltiples Socios de Entrega, son las políticas claves que especifican que las salvaguardas del Banco Mundial serán utilizadas. Dos salvaguardas del Banco Mundial (las Políticas Operacionales y los Procedimientos Bancarios asociados) se enfocan en temas sociales relevantes referente a Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10) y Reasentamiento (OP/BP 4.12). En cuanto al FCPF, el país participante también debe implementar una Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA

por sus siglas en inglés) que debe informar la estrategia nacional REDD+ del país. Un Marco para la Evaluación de Impactos Sociales y Ambientales (ESMF por sus siglas en inglés) global, provee la estructura para los planes de mitigación del riesgo y es concebido para asegurar el cumplimiento con las salvaguardas. El Enfoque Común especifica que todos los socios de entrega del FCPF deben usar las salvaguardas y mecanismos de recurso del Banco Mundial, así como SESA y ESMF. Los socios de entrega pueden usar sus propios procedimientos solo si son equivalentes, o más estrictos, que los estándares del Banco Mundial. El Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) también han adaptado y operado en base a estas salvaguardas. El Banco Mundial está llevando a cabo una revisión de dos años de sus salvaguardas.

3. **Criterios y principios sociales y medio ambientales de ONU-REDD:** ONU-REDD utiliza un enfoque basado en los derechos humanos para las salvaguardas a través de los Criterios y Principios Sociales y Medio Ambientales (SEPC por sus siglas en inglés). Las salvaguardas son destinadas a las actividades de preparación financiadas por medio de la ONU-REDD (el ONU-REDD solamente apoya actividades de preparación). Se ha desarrollado una Herramienta de Riesgos y Beneficios (BeRT por sus siglas en inglés) para ayudar en la aplicación del SEPC (2011). La Versión 4 del SEPC fue publicada en marzo, 2012. ONU-REDD también preparó las Directrices sobre el Compromiso de Actores (con FCPF), La Búsqueda del Consentimiento Libre, Previo e Informado (2011), y la Pauta para la Provisión de Gobernanza de la Información sobre REDD+ (2011).

Enfoques Bilaterales

4. **Donantes bilaterales: Noruega, Australia y Alemania:** Al igual que USAID, ninguno de los donantes bilaterales aquí revisados ha generado salvaguardas específicas, principios operacionales o estándares para su trabajo con REDD+. Hasta la fecha, los donantes han evitado tener políticas o estándares sociales explícitos, porque como se han acordado en la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda, su intención es coincidir con las políticas del país anfitrión. Algunos han optado por aplicar sus propios principios para la asistencia al desarrollo internacional (ODA por sus siglas en inglés) aun cuando estos son completamente relevantes para REDD+. En 2011, Alemania adoptó una política general de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos para todas sus actividades y programas de desarrollo. Otra estrategia (aplicada por Noruega en Indonesia) es seguir por defecto las salvaguardas de otros socios de entrega de REDD+. Muchos de los donantes atienden temas sociales relacionados a REDD+ por medio de subvenciones

Siete Salvaguardas del CMNUCC:

1. La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia
2. La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional
3. El respeto de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales
4. La participación plena y efectiva de los interesados
5. Compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica
 - No se utilicen para la conversión de bosques naturales
 - La conservación de los bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas
 - Potenciar otros beneficios sociales y ambientales
6. Hacer frente a los riesgos de reversión
7. Reducir el desplazamiento de las emisiones

El CMNUCC pide también a las Partes que son países en desarrollo que aborden los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, **las cuestiones de la tenencia de la tierra**, la gobernanza forestal, y **las consideraciones de género** cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales.

a las organizaciones de la sociedad civil y de investigación en los países anfitriones o respaldando procesos de política consultiva también en dichos países, pero estas acciones no están incluidas necesariamente en un sistema de salvaguardas o estándares.

Iniciativas de Organizaciones no gubernamentales (ONGs)

5. **Estándares para Clima, Comunidad y Biodiversidad (Estándares CCB):** La Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA por sus siglas en inglés)² ha desarrollado los estándares CCB, que es un estándar social y medio ambiental voluntario para la aplicación a nivel de proyectos. Este estándar genera un marco donde los proyectos pueden demostrar la integridad social y medio ambiental de las actividades desde la etapa de diseño hasta la implementación. Se evalúa el cumplimiento con el estándar a través de auditorías independientes. La versión actual de los Estándares CCB fue publicada en 2008 y las reglas para su uso fueron publicadas en 2010 (CCBA 2008, 2010). Los Estándares CCB son especialmente sólidos en lo relacionado a beneficios comunitarios y recompensan el desempeño excepcional de proyectos a través del “Nivel Oro”. Muchos proyectos han sido desarrollados con la meta de cumplir simultáneamente con los estándares (VCS y CCB).
6. **Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (REDD+ SES):** REDD+ SES ha venido desarrollándose desde 2009 a través de un proceso inclusivo con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil (CSOs), organizaciones de los Pueblos Indígenas (IPs por sus siglas en inglés), instituciones internacionales enfocados en políticas e investigación y el sector privado, bajo la facilitación de CARE Internacional y la CCBA. La iniciativa tiene como objetivo desarrollar estándares de REDD+ que son transparentes, fáciles de cumplir y específicos para cada país, con el fin de ser utilizados por gobiernos mediante procesos con múltiples actores y de cumplir con las salvaguardas oficiales de REDD+ resultantes de las negociaciones llevadas a cabo en los COP de la CMNUCC. Al mismo tiempo, la iniciativa intenta definir y ganar respaldo para un mejor desempeño social y medio ambiental en los programas de REDD+. Hasta diciembre de 2012, 11 programas nacionales o sub-nacionales se encuentran en marcha en 9 países distintos.
7. **Iniciativas de las Sociedades Civiles de Indonesia y Brasil:** En 2009–2010, los representantes de sociedades civiles dirigieron un proceso con actores para desarrollar salvaguardas sociales y medio ambientales, con principios y criterios, para Brasil. Este documento está contribuyendo al debate nacional de REDD+. Más aún, el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES por sus siglas en inglés), que maneja el Fondo Amazonía, está usando estas salvaguardas como directrices de referencia para complementar el propio protocolo del banco. La Red para el Clima Justo en Indonesia (HuMa por sus siglas en inglés) ha desarrollado una propuesta para salvaguardas basado en derechos humanos para el uso en la adaptación al cambio climático, mitigación y REDD+.

Otras Iniciativas Relevantes

8. **Lecciones de otras iniciativas:** Las siguientes iniciativas que no corresponden a REDD+ tienen salvaguardas y estándares sociales que pueden ofrecer buenas lecciones para los procesos de REDD+.
 - **Los estándares del Forest Stewardship Council (FSC)** emplea indicadores adaptados nacionalmente a una serie de principios y criterios internacionales. También ofrecen un acercamiento flexible y gradual hacia el cumplimiento dando algunos incentivos, y aún más importante, tiempo, para la compleja tarea de lograr las mejores prácticas.
 - **La Certificación del Comercio Justo (Fair Trade)** para pequeños productores reconoce la importancia de los temas relacionados a la gobernanza interna de un grupo, como la participación inclusiva, la equidad y la transparencia en manejos financieros para lograr los objetivos sociales. También provee respaldo a grupos de productores para mejorar su desempeño en estas áreas.
 - **La Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD)** ha desarrollado las Directrices Voluntarias Akwe: Kon que se enfocan en la evaluación de los impactos de los proyectos de conservación en los Pueblos Indígenas. Estas directrices prescriben plataformas o mesas locales para los actores múltiples para enfocarse en los temas de Pueblos Indígenas. La CBD también tiene un Foro Indígena sobre Biodiversidad que permite a los grupos de indígenas cabildear directamente en la Convención cuando surjan problemas.
 - **La meta-estándar de WWF** para los proyectos de carbono respalda la idea de “criterios de abandono”, por ejemplo, infracciones graves que provocarán la cancelación de un proyecto.

² CCBA está compuesto por cinco organizaciones no gubernamentales (ONGs), aconsejado por tres instituciones de investigación y respaldado por fundaciones filantrópicas y corporaciones. Conservación Internacional está a cargo de la secretaría de CCBA.

- **El Mecanismo de Desarrollo Limpio de CMNUCC (CDM)** tiene criterios sociales y medio ambientales para la validación y verificación de proyectos y que deben ser cumplidos antes que continúe el proyecto.

TEMAS SOCIALES EN REDD+

En el reporte se revisan una gran variedad de temas sociales contemplados en los esquemas de salvaguardas y estándares existentes, incluyendo la defensa de los tratados y convenciones internacionales, los derechos, los beneficios y el alivio de la pobreza, la gobernanza, el reasentamiento involuntario evadido y los mecanismos de recurso/acceso a la justicia, así como si han sido considerados y hasta qué punto contemplados en cada esquema. La prominencia (o falta) de problemas sociales claves varía a través de los esquemas de salvaguardas y estándares revisados.

HALLAZGOS CLAVES

- **En términos de su contenido, los estándares sociales más claros, amplios y rigurosamente redactados** son los de la ONU-REDD, y aquellos desarrollados por pequeñas plataformas de múltiples actores al nivel internacional (por ejemplo, los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ , referidos como REDD+ SES) y los estándares desarrollados por la sociedad civil (por ejemplo, las salvaguardas desarrolladas por unas organizaciones de la sociedad civil Brasileña y los Estándares sobre Biodiversidad, Comunidad y Clima, CCBS por sus siglas en inglés, desarrollados por CCBA). La mayoría se aplica por medio de un enfoque en los principios, criterios e indicadores;
- **En términos de proceso, la iniciativa REDD+ SES es muy sólida debido** a que sus principios, criterios e indicadores han sido generados a través de procesos con múltiples actores a nivel internacional y los criterios e indicadores son adaptados al contexto nacional por medio de procedimientos de múltiples actores. Este proceso incrementa en gran medida la comprensión local de los temas mientras que simultáneamente genera consenso y promueve el entendimiento de la estrategia REDD+ y sus estándares sociales. Además provee un marco operativo para monitorear e informar;
- **Las salvaguardas de la CMNUCC, bilaterales y multilaterales están sujetas a desafíos inherentes:** la CMNUCC todavía no describe las obligaciones y procesos en detalle, lo cual puede reflejarse en la naturaleza de los compromisos políticos necesarios para alcanzar un acuerdo; las salvaguardas multilaterales están siendo adaptadas de salvaguardas para un rango amplio de proyectos al contexto de REDD+, y en gran parte, los donantes bilaterales no tienen una tradición de someter actividades a través de políticas públicas de salvaguardas (aunque la mayoría tienen políticas internas medio ambientales y sociales que acatan);
- **Las políticas y procesos de salvaguardas que solo buscan minimizar o prevenir los impactos negativos de REDD+, son insuficientes.** También son necesarios los estándares que son claramente estructurados y anidados a niveles del proyecto, nacionales e internacionales, así como mecanismos de cumplimiento sólidos y a su vez adaptables para asegurar su cumplimiento, en particular para generar los beneficios y las oportunidades presentadas por REDD+;
- **Ninguno de los sistemas existentes de salvaguardas o estándares revisados cubre un rango completo de temas sociales en REDD+.** Sin embargo, en este momento, la prioridad debe ser enfocada **ena** probar y aprender de las experiencias prácticas, como los Estándares para Clima, Comunidad y Biodiversidad, que se aplican a nivel de proyecto y los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+, referidos como REDD+ SES, que se aplican a nivel de país o región para informar versiones futuras;
- **La simplicidad en las salvaguardas y los estándares será la clave para lograr resultados** y los estándares sociales (y medio ambientales) que emplean “principios y criterios” ofrecen la lógica más clara para los diseñadores, para quienes ponen el programa en marcha y para los participantes de REDD+ a todo nivel; y
- **Los salvaguardas y estándares son esenciales para dar confianza a los inversionistas y asegurar la viabilidad de REDD+ en el futuro.** Estas garantías ofrecidas por los salvaguardas y estándares reducen el riesgo para los inversionistas del sector público y privado demostrando los esfuerzos de documentar y mitigar el riesgo que los temas sociales y medio ambientales puedan debilitar la generación de reducciones de emisiones, o disminuir el apoyo social para las actividades REDD+.

RECOMENDACIONES

Salvaguardas y Estándares:

REDD+ necesita salvaguardas con mecanismos independientes de reclamo y estándares que aplican mecanismos transparentes de monitoreo así como las repercusiones para quienes no cumplen:

- Las políticas de salvaguardas y procedimientos necesitan ser ligadas de forma más explícita con los estándares para el diseño, implementación y monitoreo;
- Se necesita apoyar al proceso para salvaguardas en la CMNUCC, con los sistemas de información de las salvaguardas (SIS por sus siglas en inglés);

- El desarrollo de la arquitectura internacional REDD+ debe dar prioridad a los estándares que incluyen monitoreo y límites claros, con consecuencias para quienes no los cumplen; y
- Los donantes de REDD+, en particular los bilaterales, pueden proveer liderazgo para los estándares sociales (y medio ambientales) de REDD+ dándoles prioridad en la programación de sus fondos y promocionándolos en foros internacionales.

Mejorando los salvaguardas y estándares, los programas piloto y promocionando las mejores prácticas:

Socios para el desarrollo necesitan colaborar para desarrollar una estrategia común hacia las salvaguardas medio ambientales y sociales (políticas) y estándares, luego divulgarlas y defenderlas públicamente para establecer un REDD+ socialmente responsable como la norma internacional:

- Es necesario revisar la experiencia adquirida con los programas piloto para de esa forma identificar las fortalezas y puntos débiles en los sistemas actuales y usar los resultados de tal revisión para desarrollar “mejores prácticas”. También deberán ser apoyadas otras pruebas relevantes, revisiones, investigaciones y fortalecimiento de capacidades en la aplicación de esquemas de salvaguardas y estándares;
- Los principios y criterios acordados internacionalmente con indicadores negociados a nivel nacional, como los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+, necesitan ser aplicados más ampliamente, y
- Cuando una cantidad importante de países se han comprometido en este proceso y se han revisado los estándares del sistema en general, la Conferencia de las Partes del CMNUCC, los países involucrados en REDD+ y otras instituciones de REDD+ deberán considerar adoptar las mejores prácticas a partir de estos estándares.

Este informe fue preparado por el Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) y no por USAID. El contenido no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.

Para más información, contactar Sr. Scott Hajost, Director de grupo de FCMC, scott.hajost@fcmglobal.org o Dra. Paula J. Williams, Líder del área técnica de la solidez social e ambiental, paula.williams@fcmglobal.org

Este informe resalta temas de un reporte completo, disponible en www.fcmglobal.org